

# Kleine Parteien sind Verlierer des föderalen Wahlsystems

Das Wahlsystem in der Schweiz ist nicht perfekt: In kleinen Kantonen gehen Kleinparteien bei Nationalratswahlen oft leer aus. Eine Reform des Wahlsystems könnte dies ändern. Der Preis dafür ist aber hoch. *Adrian Vatter*

**Abstract** Wahlsysteme bevorzugen – oder benachteiligen – einzelne Parteien. Untersuchungen zum Schweizer Wahlsystem zeigen: Die Wahlkreisgrösse übt den stärksten Effekt auf die Umwandlung von Stimmen in Mandate aus. Während bei Nationalratswahlen besonders die mittleren und grossen Volksparteien von den kleinen kantonalen Wahlkreisen mit hohen Eintrittsschwellen profitieren, gehören kleinere Parteien zu den Verlierern des föderalen Wahlsystems. Aus den Listenverbindungen ziehen vor allem die Mitteparteien den grössten Nutzen. Die grosse Offenheit des schweizerischen Wahlsystems wirkt sich für die (rechts)bürgerlichen Parteien hingegen negativ aus. Die Einführung eines biproportionalen Wahlverfahrens würde insbesondere in den kleinen Kantonen zu einer besseren Repräsentation der Wähler führen. Für eine allfällige Reform des Wahlsystems müssten allerdings potenzielle Nachteile in Kauf genommen werden: So könnte eine weitere Parteienzersplitterung zu mehr Instabilität führen.

Wahlsysteme prägen entscheidend den Charakter eines politischen Systems.<sup>1</sup> Durch sie werden die politischen Präferenzen der Wähler in Mandate für die Repräsentationsorgane wie den Nationalrat übersetzt. Die Gestaltung des Wahlsystems ist damit auch immer eine zentrale Machtfrage, die darüber entscheidet, welche politischen Gruppierungen die Parlamentsmehrheit stellen und welche in der Minderheit sind.<sup>2</sup> Der Artikel sucht nach Antworten auf folgende Fragen: Wie wirkt sich das schweizerische Wahlsystem auf den Erfolg der Parteien bei den Nationalratswahlen aus? Ist eine Systemreform angezeigt?

## Die institutionellen Grundlagen des Wahlsystems für den Nationalrat

Bei den alle vier Jahre stattfindenden Nationalratswahlen gilt das *Proporzwahlsystem*. Die Mandatszahl einer Partei richtet sich im Grundsatz nach dem prozentualen Stimmenanteil.

Damit werden nicht direkt Kandidaten gewählt, sondern in erster Linie die Parteien. Ausdruck des stark föderalen Charakters des Wahlsystems ist der Grundsatz: Jeder Kanton bildet einen eigenen Wahlkreis und erhält mindestens einen der insgesamt 200 Sitze. Die Mandate werden unter den Kantonen im Verhältnis zu ihrer gesamten Wohnbevölkerung verteilt. Die Stimmenverrechnung erfolgt nach dem Hagenbach-Bischoff-Verfahren; einem Wahlzahlverfahren, welches einen möglichst exakten Proporz anstrebt.<sup>3</sup>

Ein weiteres wichtiges Element ist die *Einzelstimmenkonkurrenz*, bei der der Wähler so viele Einzelstimmen hat, wie in seinem Wahlkreis Nationalratssitze zu vergeben sind. Die Stimme für einen Kandidaten ist dabei zunächst eine Stimme für die Parteiliste, die den Kandidaten aufführt. Die Einzelstimmenkonkurrenz räumt den Wählern in Kombination mit den Möglichkeiten des Panaschierens, des Kumulierens und des Streichens äusserst grosse Gestaltungsfreiheiten in der Auswahl und der Bevorzugung von Kandidaten ein.<sup>4</sup>

Ein weiteres Merkmal ist das Instrument der *Listenverbindung*. Dies ist ein Zusammenschluss von verschiedenen Parteilisten, die bei der Mandatsverteilung wie eine einzige Liste betrachtet werden. So soll eine bessere Verwertung der Reststimmen gewährleistet werden.

Diese Regeln haben unterschiedliche Effekte auf die Proportionalität von Stimmen und Mandaten. Insbesondere die Wahlkreisgrösse, das Wahlzahlverfahren und die Listenverbindungen spielen eine Rolle.

<sup>1</sup> Der Beitrag bildet einen gekürzten Vorabdruck des gleichnamigen Kapitels aus dem Buch «Wahlen und Wählerschaft in der Schweiz» (Markus Freitag und Adrian Vatter, Hg.), welches anlässlich der eidgenössischen Wahlen im Sommer 2015 beim NZZ-Verlag erscheint.

<sup>2</sup> Nohlen (2009), S. 68.

<sup>3</sup> Vatter (2014).

<sup>4</sup> Blais und Massicotte (1996).



Landsgemeinde in Appenzell-Innerrhoden.  
In Kantonen mit nur einem Nationalrats-  
vertreter gehen Kleinparteien meist leer aus.





## Wahlkreisgrösse als Sperrklausel

Von herausragender Bedeutung für den Wahlerfolg der Parteien sind die Einteilung und die Grösse der Wahlkreise.<sup>5</sup> Führende Wahlforscher bezeichnen die Wahlkreisgrösse sogar als das wichtigste Merkmal eines Wahlsystems und weisen darauf hin, dass der Proporzeffekt primär von der Wahlkreisgrösse abhängt.<sup>6</sup> Die *Wahlerfolgsschwelle* gibt an, wie viele Wähleranteile es braucht, damit eine Partei in einem Kanton auch mindestens einen Sitz im Nationalrat gewinnt. Die beträchtlichen Bevölkerungsdifferenzen zwischen den Kantonen führen zu sehr unterschiedlich hohen Schwellen und damit auch zu einer empfindlichen Einschränkung des Proporzwahlsystems.<sup>7</sup> So müssen die Parteien in den 13 mittleren und kleineren Proporzkantonen, wo weniger als zehn Mandate zu vergeben sind, für einen Sitz theoretisch einen Stimmenanteil von mehr als zehn Prozent erreichen. In den Kantonen Jura und Schaffhausen, wo nur zwei Sitze zu verteilen sind, braucht es einen Drittel der Stimmen, um in den Nationalrat einzuziehen. Und in den sechs bevölkerungsschwachen Kantonen (Uri, Obwalden, Nidwalden, Glarus, Appenzell Ausserrhoden, Appenzell Innerrhoden) wird nur ein einziges Nationalratsmandat vergeben.<sup>8</sup> Dort existiert faktisch ein Mehrheitswahlsystem, denn es ist derjenige Kandidat gewählt, der die meisten Stimmen erhält.

Damit wirkt sich die geringe Wahlkreisgrösse in den kleinen Kantonen wie eine hohe Sperrklausel aus, und die Anteile der erhaltenen Sitze weichen von denjenigen der Stimmen oft beträchtlich ab. Anders sieht es in den sieben grössten Kantonen aus, wo die Wähler- und Sitzanteile annähernd übereinstimmen. So brauchte es bei den eidgenössischen Wahlen von 2011 im Kanton Zürich mit 34 Sitzen weniger als drei Prozent der

Stimmen, um einen Nationalratssitz zu gewinnen. Im Kanton Bern sind bei den Nationalratswahlen 2015 fast vier Prozent Stimmen für ein Vollmandat notwendig. In der Praxis ist die Wahlerfolgsschwelle, bedingt durch Restmandatsverteilungen und Listenverbindungen, aber niedriger.

## Grüne und EVP verlieren am meisten

Abbildung 1 zeigt die direkte Beziehung zwischen der Wahlkreisgrösse und ihrem Proporzeffekt. Abbildung 2 führt den Zusammenhang zwischen der durch die Wahlkreisgrösse bedingten Wahlerfolgshürde und der kantonalen Parteienzahl im Nationalrat vor Augen. Dabei wird deutlich, dass die Wahlkreisgrösse nicht nur die Fragmentierung des Parteiensystems deutlich beeinflusst.<sup>9</sup> Sie benachteiligt vor allem die kleinen Parteien stark und schränkt damit den Wettbewerb zwischen den Parteien ein. Im Extremfall herrscht in Kleinkantonen manchmal überhaupt kein Wettbewerb. Während die kleinen Kantone mit wenigen Sitzen pro Wahlkreis nur ein bis drei grosse Parteien in den Nationalrat entsenden, sind es in den sieben bevölkerungsreichsten Kantonen mit grossen Wahlkreisen sechs oder mehr Parteien.<sup>10</sup> Die Stimmenverrechnung durch das Hagenbach-Bischoff-Verfahren wirkt diesem Effekt nicht entgegen, sondern verstärkt ihn vielmehr noch. Denn die Berechnung bevorzugt grosse Parteien leicht und benachteiligt die kleinen und kleinsten dementsprechend.

Generell zeigt sich: Je höher die Wahlerfolgsschwelle ist, umso ungleicher sind die Chancen unter den Parteien verteilt, Mandate zu gewinnen. Während nämlich die grossen Volksparteien wie die FDP, die CVP und die SP, aber auch Parteien mit lokalen Hochburgen – wie lange Zeit die Liberalen in der Westschweiz oder die SVP in der Deutschschweiz – von einer hohen Eintrittsschwelle profitieren, gehören kleinere Parteien wie etwa die Grünen oder die EVP zu den Verlierern.<sup>11</sup>

## Rot-grünes Lager profitiert von Listenverbindungen

Dieser Ungleichheit können Listenverbindungen entgegenwirken: Der Zusammenschluss kleinerer Parteien zu einem Bündnis soll vor allem verhindern, dass ihre Stimmen verloren gehen.

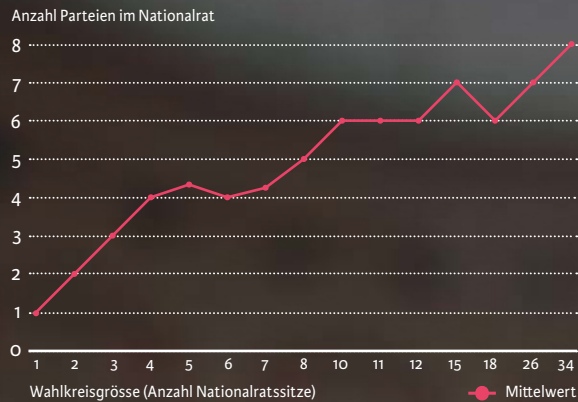
- 5 Nohlen (2009), S. 86.
- 6 Anckar (1997); Gallagher (1991); Lijphart (1994); Taagepera und Shugart (1989).
- 7 Linder (2012).
- 8 Vatter (2014).
- 9 Vatter (2002, 2003).
- 10 Vatter (2002).
- 11 Seitz 1993, Seitz und Schneider 2007.

### Biproportionales Zuteilungsverfahren («doppelter Pukelsheim»)

Das biproportionale Zuteilungsverfahren (auch als «doppelter Pukelsheim» entsprechend dem Namen seines Begründers bekannt) ist eine Methode zur Verteilung von Parlamentsmandaten auf Parteien bei mehreren Wahlkreisen in Proporzwahlen. In den letzten Jahren wurde das Verfahren in mehreren Kantonen (z. B. Zürich, Schaffhausen, Aargau) eingeführt. Denn die bisherige Aufteilung in zahlreiche kleine Wahlkreise

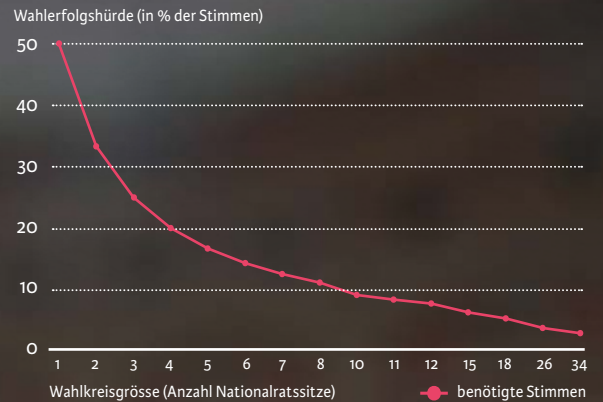
verminderte die Chancen kleinerer Parteien auf eine Parlamentsvertretung. Das Verfahren will eine möglichst hohe Übereinstimmung zwischen Wähler- und Mandatsanteilen der Parteien gewährleisten (Erfolgswertgleichheit der Stimmen), ohne dass die bestehenden Wahlkreise aufgehoben werden. Die «doppelte Proportionalität» bezieht sich darauf, dass die Parteien und die Wahlkreise proportional in der Legislative vertreten sein sollen.

**Abb. 1: Wahlkreisgrösse und Anzahl Parteien im Nationalrat (Wahlen 2011)**



**Lesebeispiel:** Bei einem Kanton mit 7 Mandaten verteilen sich die Nationalratssitze auf über 4 Parteien.

**Abb. 2: Wahlkreisgrösse und Erfolgshürde bei den Nationalratswahlen 2011**



**Lesebeispiel:** In einem Kanton mit nur einem Nationalratssitz beträgt die Erfolgshürde 50% der Stimmen.

BERECHNUNGEN VATTER AUF BASIS DES BUNDESAMTES FÜR STATISTIK (2012) / DIE VOLKSWIRTSCHAFT

**Abb. 3: Sitzgewinne und -verluste der Parteien durch Listenverbindungen bei den Nationalratswahlen 1995–2011**



DARSTELLUNG VATTER AUF DER GRUNDLAGE VON BOCHSLER (2010) UND BOCHSLER UND ALPIGER (2011) / DIE VOLKSWIRTSCHAFT





Grünen-Politikerinnen Maja Graf (BL, Mitte) und Franziska Teuscher (BE, rechts) an einer Wahlveranstaltung im September 2011. Die Grünen scheitern in Kleinkantonen oft am Wahlsystem.

Die Ergebnisse der Nationalratswahlen der letzten Jahre machen deutlich, dass der Einsatz von Listenverbindungen bedeutsam für den Wahlerfolg der Parteien ist, wobei diese ganz unterschiedlich davon profitieren (siehe *Abbildung 3*). Das rot-grüne Lager nutzt dieses Instrument seit Längerem konsequent und hat damit im Durchschnitt pro Legislaturperiode rund fünf Sitze allein der Möglichkeit von Listenverbindungen zu verdanken. Das zeugt aber nicht alleine von beträchtlichem wahltaktischem Bündnisgeschick, sondern hängt einerseits mit der starken parteipolitischen Zersplitterung des rot-grünen Lagers, andererseits aber auch mit der gleichzeitigen politischen Geschlossenheit aufgrund hoher ideologischer Gemeinsamkeiten zusammen.<sup>12</sup>

Grundsätzlich gilt: Innerhalb einer Listenverbindung profitiert jeweils die grösste Partei der Allianz, während aus Unterlistenverbindungen besonders Kleinparteien Nutzen ziehen. Im Weiteren fördern Listenverbindungen sogenannte Splitlisten innerhalb der Parteien, um verschiedene Wählersegmente – wie Junge, Senioren, Frauen – innerhalb einer Partei anzusprechen, was zusätzlich die Kandidatenselektion in den Parteien proportionalisiert.<sup>13</sup> Umgekehrt gehen die Sitzgewinne aus Listenverbindungen in der Regel auf Kosten derjenigen grossen Parteien, die alleine antreten. Dies gilt insbesondere für die (rechts-)bürgerlichen Parteien, die politisch zwar deutlich heterogener, gleichzeitig aber par-

teipolitisch weniger fragmentiert sind als die links-grünen Gruppierungen.

Insgesamt stärkt die freie Listenform mit der Möglichkeit der Listenverbindung zwischen ideologisch einander nahestehenden Parteien die Partizipations- und Inklusionsfunktion des Wahlsystems im Sinne der ausgebauten Möglichkeiten für die Wählenden, ihre Präferenzen im Idealfall möglichst genau auszudrücken.<sup>14</sup> Gleichzeitig schwächen diese Instrumente aber die Stellung, die Geschlossenheit und die Rolle der Parteien im politischen System, da nicht mehr sie alleine über die gewählte Reihenfolge der Kandidaten entscheiden können.

### Der Repräsentationseffekt des Schweizer Wahlsystems: Ist es Zeit für eine Revision?

Der Anspruch eines proportionalen Wahlsystems ist die möglichst präzise Übersetzung von Wählerstimmen- in Mandatsanteile. Dieser Repräsentationseffekt wird durch die Möglichkeit der Listenverbindungen insgesamt optimiert. Die föderale Wahlkreiseinteilung mit den zahlreichen kleinen Kantonen in Kombination mit dem Hagenbach-Bischof-Verfahren mindert hingegen diesen Effekt, was vor allem zulasten kleiner Parteien geht.

Wahlsystemanpassungen in den Kantonen Zürich, Aargau, Schaffhausen, Nidwalden und Zug haben in jüngster Zeit zu einer öffentlichen

<sup>12</sup> Bochslers (2010).

<sup>13</sup> Ebd.

<sup>14</sup> Blais und Massicotte (1996); Nohlen (2009).

<sup>15</sup> Bochslers (2005); Bundeskanzlei (2013); Linder et al. (2011).

<sup>16</sup> Pukelsheim (2014); Pukelsheim und Schuhmacher (2004).



Diskussion, parlamentarischen Vorstössen und einer breit abgestützten Abklärungsstudie der Bundeskanzlei über das geeignetste Wahlsystem geführt.<sup>15</sup> Das in den Kantonen eingeführte biproportionale Wahlverfahren («doppelter Pukelsheim», siehe *Kasten*) weist gegenüber dem Hagenbach-Bischoff-Verfahren verschiedene Vorteile auf.<sup>16</sup> Es führt zu mehr proportionalen Gerechtigkeit, höherer Stimmkraft- und Erfolgswertgleichheit, einer besseren Vertretung kleinerer Parteien und einer grösseren Parteienauswahl. Auf nationaler Ebene würde dies – insbesondere bei kleineren Kantonen – ebenfalls gelten. Eine neuere Simulation von Bochsler und Alpiger (2011) zeigt: Bei der Anwendung des «doppelten Pukelsheim» auf Nationalratsebene profitieren die kleinen Parteien, während die grossen Parteien tendenziell Sitze abgeben müssen.

Zudem sprechen die zunehmende Nationalisierung von Wahlen und das Verschwinden kantonalen Parteibesonderheiten für eine weitere Proportionalisierung des stark kantonal geprägten Wahlsystems auf nationaler Ebene. Eine Reform in Richtung eines möglichst proportionalen Wahlsystems mit nationalem Verrechnungsverfahren – bei weiterhin kantonalen Wahlkreisen – würde zu einer verbesserten Erfüllung der wichtigen Funktion des Verhältniswahlsystems führen: eines möglichst präzisen Abbilds der Wählerschaft im Parlament.

Es stellt sich allerdings die Frage, ob eine weitere Stärkung der Repräsentationsfunktion

durch ein entsprechendes Wahlverfahren nicht gleichzeitig eine weitere Parteienzersplitterung, eine Schwächung der gemässigten Mitteparteien und eine zunehmende Instabilität der Regierungsbildung durch das Parlament begünstigt. Dies würde eine andere und für die Schweiz zunehmend wichtige Kernfunktion von Wahlsystemen schwächen, nämlich die regierungsbildende Konzentrationsfunktion. Aufgrund des bisher praktizierten Verbots von Listenverbindungen beim doppelt proportionalen Verrechnungsverfahren würde zudem die Partizipationsfunktion reduziert.

Nicht übersehen sollte man bei all diesen Überlegungen: Das Schweizer Wahlsystem gehört im internationalen Vergleich zu den gerechtesten, was die Proportionalität von Stimmen und Mandaten betrifft.



**Adrian Vatter**

Professor (Ordinarius) für Politikwissenschaft und Direktor am Institut für Politikwissenschaft, Universität Bern.

## Literatur

- Anckar, Carsten (1997). Determinants of Disproportionality and Wasted Votes. *Electoral Studies* 16: 501–515.
- Blais, André und Louis Massicotte (1996). Electoral Systems. In Le Duc, Lawrence, Richard G. Niemi und Pippa Norris (Hrsg.), *Comparing Democracies. Elections and Voting in Global Perspective*. Thousand Oaks, London: Sage (40–69).
- Bochsler, Daniel (2005). Biproportionale Wahlverfahren für den Schweizer Nationalrat. Modellrechnungen für die Nationalratswahlen 2003. Universität Genf. [www.bochsler.eu/publi/nationalrat\\_biproportional.pdf](http://www.bochsler.eu/publi/nationalrat_biproportional.pdf)
- Bochsler, Daniel (2010). Was bringen Wahlallianzen? Links-grüne Parteien und deren Listenverbindungen im d'Hondtschen Verhältniswahlrecht der Schweizer Nationalratswahlen von 1995 bis 2007. *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 41: 855–873.
- Bochsler, Daniel und Claudia Alpiger (2011). GLP und SP haben am besten taktiert. Die Bilanz der Listenverbindungen bei den Nationalratswahlen. *Neue Zürcher Zeitung*, 15. November 2011, 11.
- Bundesamt für Statistik (2012). Daten zu Wahlberechtigten und Bevölkerung. Bundesamt für Statistik (BFS).
- Bundeskanzlei (2013). Proporzwahlssysteme im Vergleich. Studienbericht vom 21.8.2013. Bern: Bundeskanzlei.
- Gallagher, Michael (1991). Proportionality, Disproportionality and Electoral Systems. *Electoral Studies* 10: 33–51.
- Lijphart, Arend (1994). *Electoral Systems and Party Systems: A Study of Twenty-Seven Democracies 1945–1990*. Oxford: Oxford University Press.
- Linder, Wolf (2012). *Schweizerische Demokratie. Institutionen, Prozesse, Perspektiven*, 3. Auflage. Bern, Stuttgart, Wien: Haupt.
- Linder, Wolf, Georg Lutz, Christian Bolliger und Sophia Hänni (2011). Switzerland. In Nohlen, Dieter und Philip Stöver (Hrsg.), *Elections in Europe. A Data Handbook*. Baden-Baden: Nomos (1879–1966).
- Nohlen, Dieter (2009). *Wahlrecht und Parteiensystem. Theorie und Empirie der Wahlsysteme*, 6. Auflage. Opladen: Verlag Barbara Budrich.
- Pukelsheim, Friedrich (2014). *Proportional Representation. Apportionments Methods and Their Applications*. Berlin: Springer.
- Pukelsheim, Friedrich und Christian Schuhmacher (2004). Das neue Zürcher Zuteilungsverfahren für Parlamentswahlen. *Allgemeine Juristische Praxis* 5: 505–522.
- Seitz, Werner (1993). *Die Nationalratswahlen 1991. Übersicht und Analyse*. Bern, Neuenburg: Bundesamt für Statistik.
- Seitz, Werner und Madeleine Schneider (2007). *Die Nationalratswahlen 2007. Der Wandel der Parteienlandschaft seit 1971*. Neuenburg: Bundesamt für Statistik (BFS).
- Taagepera, Rein und Matthew Shugart (1989). *Seats and Votes: The Effects and Determinants of Electoral Systems*. New Haven, London: Yale University Press.
- Vatter, Adrian (2002). *Kantonale Demokratien im Vergleich. Entstehungsgründe, Interaktionen und Wirkungen politischer Institutionen in den Schweizer Kantonen*. Opladen: Leske + Budrich.
- Vatter, Adrian (2003). *Legislative Party Fragmentation in Swiss Cantons: A Function of Cleavage Structures or Electoral Institutions? Party Politics* 9: 445–461.
- Vatter, Adrian (2014). *Das politische System der Schweiz*. Baden-Baden: Nomos.